

德国政府在城市化推进过程中的作用及启示*

陈丙欣, 叶裕民

(中国人民大学 区域与城市经济研究所, 北京 100872)

[摘要]1871年—1910年是德国城市化快速推进的时期,在此期间德国的经济社会结构发生了显著变化,但同时也产生了各种社会问题。针对这些问题德国政府及时采取措施,在居民住宅、社会保障、教育等方面进行了一系列的制度变革和创新,从而保证了德国城市化进程的顺利推进。

[关键词]德国;城市化高速增长;政府作用

[中图分类号]F299.516 [文献标识码]A [文章编号]1672-0598(2007)03-0033-05

1871年—1910年是德国近现代历史上经济社会结构巨变的时期,在短短的29年间德国由一个落后的农业国迅速发展成为先进的工业国,由传统的农业社会转变为现代城市社会。

与世界各国城市化过程一样,德国在高速城市化的过程中,也出现了大量严重的社会问题,包括住房拥挤、环境卫生差、疾病蔓延、周期性失业严重、劳动力素质差、城市公共服务不足等等。面对错综复杂的问题,当时的德国政府认识到劳工安宁是国家统一和国防所必需的,社会问题只有国家才能解决。根据社会发展的需要,德国快速建立了一套整套为城市化稳定发展所必需的制度框架,将城市化过程中的各种社会问题及时解决,被西方发达国家视为先进社会立法的楷模。

一、德国城市化快速推进的轨迹与问题

1、德国城市化快速推进的背景

19世纪中叶之前,德国共有38个各自为政的小邦国统治着35.6万平方公里的国土,国家分裂严重阻碍了经济的发展。在经过1864年对丹麦战

争、1866年普奥战争和1870年普法战争后,德国最终于1871年实现了民族统一,此后开始真正步入工业化和城市化快速发展的轨道。德国首先在全国统一了货币、度量衡、邮政和外贸制度,并建立了中央德国银行,所有这些改革有力地推动了德国工商业的发展。先进的制造业和贸易的发展,一方面为农业提供了大量的机械装备,使农村生产效率得以大幅度提高,农业规模经营成为可能;同时使得城市中非农产业就业机会快速扩张,从而吸引大量的农业剩余劳动力向城市流动,加速了德国的城市化进程。

2、德国城市化高速增长的轨迹

统一后的德国,城市化水平得以迅速提高,由1871年的36.1%增加到1910年的60%,期间城市人口增加了1.6倍,由1871年的1482万人增加到1910年的3896万人,而同期的农村人口则减少了26.6万人。短短的几十年间,德国实现了由农村社会向城市社会的转变。在此期间德国城乡人

* [收稿日期]2007-01-28

[基金项目]本文为教育部2004年度新世纪优秀人才支持计划(NCET)资助项目“中国城市化高速成长过程中的统筹城乡发展研究”系列研究成果。

[作者简介]陈丙欣(1982-),男,河南省南阳市人,中国人民大学区域与城市经济研究所,硕士研究生,主要从事城市经济和城市管理研究。

叶裕民(1962-),女,安徽省黄山市人,中国人民大学区域与城市经济研究所,教授,博士生导师,主要从事区域经济理论与区域开发、城市经济与城市管理、城市化研究。

口变动状况如下表所示:

表 1:德国城市化高速增长时期城乡人口变化状况

年 代	总人数 (万人)	农村人口 百分比	城市人口 百分比
1871	4105.9	63.9	36.1
1880	4523.4	58.6	41.4
1890	4942.8	57.5	42.5
1900	5636.7	45.6	54.4
1910	6492.6	40	60

资料来源:科佩尔·S·平森,《德国近现代史》,商务印书馆,1987,第 303 页。

3、城市数量增多、规模扩大、城市体系逐渐形成

1875 年德国 1 万人以上的城市只有 271 个,1890 年达到 394 个,1910 年进一步增加到 576 个,平均每年增加 9 个城市。与此同时城市的规模也不断扩大,10 万人以上的大城市由 1871 年的 8 个增加到 1910 年的 48 个,其中德国首都柏林在 1910 年人口就已经超过了 200 万,成为当时欧洲第三大城市和世界第五大城市。

在此过程中,德国的城市体系也逐渐得以形成。对比不同规模等级城市人口占总人口的比重(见表 2),可以发现在德国城市化高速增长过程中大城市超前发展规律表现得非常明显,10 万人以上的城市所占总人口的比重由 1871 年的 4.8% 迅速增加到 1910 年的 21.3%。而 2000 人以下小居民点人口所占比重则呈快速下降趋势。此外,由于德国的人口流动多以近距离为主,从而使中小城市得以大量的涌现和发展。在 1910 年德国城市化达到 60% 的时候,德国城市总人口中约有 4/5 生活在中小城市。中小城市的发展,在一定程度上减轻了大城市的压力,从而使德国城市化过程中的大城市问题不像英法等国那么严重。

表 2 德国 1871 年和 1910 年不同规模等级城市人口占总人口的比重

规模等级	城市人口占全国人口比重(%)	
	1871 年	1910 年
10 万人以上	4.8	21.3
1—10 万人	7.7	13.4
5000—10000 人	11.2	14.1
2000—5000 人	12.4	11.3
2000 人以下	63.9	39.9

资料来源:Wolfgang Kollmann. The Process of Urbanization in Germany at the Height of the Industrialization Period. Journal of Contemporary History, 1969, (03).

4、城市化过程中产生大量的流动人口及相应的社会问题

德国城市化的一个显著特征就是流动人口数

量大,比例高。在 19 世纪末 20 世纪初德国城市化的高速增长时期,近乎每两个德国人中就有一个处于不同形式的流动状态。在 1907 年德国总人口为 6000 万,其中流动人口 2900 万,相当于总人口的 48.3%。在许多城市中,本城市出生的居民仅占 40%,而其余 60% 是外地迁移而来的人口。大量的流动人口进入城市,在促进德国的城市化水平提高的同时,也带来了一系列的社会问题。

首先,大量人口的涌入给城市住房带来极大的压力。很多农民进入城市后,第一大难题就是找住房。当时,由于住宅供应不足,以及刚刚进入城市的农村居民购买力低下,德国城市中购买固定住宅的人比例很低,大部分人都是依靠租赁房屋生活。房屋租赁市场也严重供不应求,许多人租不到房子,只能够租床,甚至于几个人合租一个床位,一个人每天租一个床位的几个小时用于睡眠,成为所谓的“租床人”。

其次,恶劣的生活威胁着人们的健康状况。由于很多人合租一个小居室,取暖设备不足,秋冬季节不能开窗通风,空气污浊,加之卫生设施严重缺乏,饮用水被污染,污水难以排放。恶劣的生活环境导致很多疾病蔓延,传染病流行,霍乱、痢疾、天花、伤寒、疟疾等疾病时刻威胁着人们的健康和生命,严重影响了城市安全和经济发展。

第三,大量人口进入城市同时导致失业队伍的扩大,特别是在经济萧条期,明显增加的失业人数带来了城市贫困等一系列问题。

第四,儿童的基础教育及劳动力的职业教育资源严重不足,给当时的教育制度提出了新的严峻挑战。

面对大量的社会问题,德国政府勇于正视并承担解决问题的历史责任。德国快速制定了一整套制度框架,将各类问题统一纳入城市新型社会运行管理的制度之下,逐步形成有序、规范的社会发展秩序,有效防止了城市化过程中问题的积累,并为德国高速工业化发展提供了必要的社会条件。

特别需要指出的是:德国在城市化高速增长过程中制定的所有政策,都毫无例外地将流动人口纳入统一的管理框架下,政府在就业、培训、社会保障、公共住宅等等一系列政策方面,给所有的国民以同等待遇。

二、德国政府在城市化快速推进过程中的作用

在城市化快速推进过程中德国政府通过全面

规划、综合治理,改善了居民的居住环境,提高了生活质量;通过建立完善的社会保障制度,缓解了周期性失业问题,赋予全体居民应对生活挫折的基础性制度力量;通过行政区合并,促进劳动力就地城市化;通过严格的基础教育制度和职业培训制度,大幅度提高了劳动力的文化素质。

1、积极引导解决住房问题

德国政府从 19 世纪下半叶开始积极关注并采取措施解决住房问题。很快在城市建设和管理上形成了“全面规划、综合治理”的基本指导思想。其采取的主要措施有:

第一,制订统一的城市规划管理法规,将城市住宅建设纳入城市的综合规划之中,并进行法制化管理。具体的做法是:由市长和建筑部门共同起草拟订城市规划和建筑方案,并交由全体市民广泛讨论和修改,然后向警察局提出具体的规划和建筑方案。房地产商只有建设符合规划的住房才能够进入房屋市场销售,否则,不符合规划的建筑,以及未列入计划的建筑,均视为无效。所有的流动人口和城市居民拥有同等权利购买或者租赁正式的、城市统一规划的住房。

第二,鼓励半政府性机构和企业参与住宅建设。许多城市成立了半政府性的机构——建筑协会或者称之为建筑合作社,进行住房的建设和管理,以弥补市场住宅供应之不足。由于是半政府性的机构,因此通常可以享受贷款、税收和土地等方面的优惠政策。这样大大降低了住宅的成本,提高了这些机构建设房屋的积极性。同时,政府鼓励企业尽可能为自己的员工提供近距离的住房,为外地移民解决住房问题,企业建设职工住宅也可以得到政府的上述支持。

第三,政府建造经济实用房屋,解决低收入阶层的住房问题。为了满足流动人口和低收入阶层居住的基本要求,政府通常提供公共住宅。这种住房比较简单,租金也比较便宜,非常受流动人口的欢迎,是大多数流动人口定居城市的过渡住宅。

另外,针对当时住房卫生条件差、传染病流行的问题,德国政府明确要求所有新建城市住房(包括经济适用房)必须具备以下条件:首先,铺设地下水排污管道,以保证有洁净的饮用水供应和生活污水的顺利排放。其次,必须有取暖供暖设备和室内浴室,以提高居民的居住和生活卫生条件。这些标准的制定实施使当时居住条件脏、乱、差的现象得以逐步的改变,使城市住房走上了有序化、

规范化的轨道。

2、建立和完善社会保障制度

德国是西方发达国家中最早建立社会保障制度的国家,其社会保障制度的前身是地区性的穷人救助制度。1855 年普鲁士首先通过了《穷人权力法规》,它以法律的形式规定了社会照料穷人的义务。该法规规定:居民之间要相互照顾,新的移民只有参加义务帮助穷人的活动,才能够得到有财政补贴的住房。随后德国的大部分地区实施了类似的法律。社会上各阶层普遍参与到捐助穷人的行列,包括中产阶级、一般职员、教师、医生等等,经常性地有人捐助食品、衣物甚至住所给穷人。社会上还成立了专门的“社会福利组织”或者“社会救济组织”,代表穷人接受各阶层的捐助,然后将物品送达穷人手中。

德国统一后,在专家、学者的积极倡议和推动下,穷人救助制度逐步演变为全社会的公共福利制度,并且以立法的形式强制执行。19 世纪 80 年代以后德国政府先后公布和实施了一系列的政策法规,强制对所有雇佣劳动者实行统一和平等的社会保险(见表 3)。德国在短短十几年的时间内,在全国普遍建立了近乎完备的社会保障体系。

表 3:德国 19 世纪 80 年代的社会保险立法

法规名称	起始时间	资金来源
《疾病社会保险法案》	1883 年	雇主 2/3,个人 1/3
《意外灾难保险》	1884 年	雇主
《老年和残废保险法》	1889 年	雇主、雇员和国家

1911 年,德国政府进一步将上述三部法律合并为统一的《社会保险法》。同时作为对以上社会保险法规的补充,德国还制定了调节劳动条件的《工厂法》,以及 1903 年通过的《童工法》等法案,并广泛建立了帮助失业人员找工作的劳工介绍所系统。当时,德国尚没有全国性的失业保险制度,但在 1894 年科隆市首先建立了全市性的失业保险制度,其他城市也纷纷效仿,很快这项制度在全国得到推广。

社会保障体系的建立不仅为失业和疾病期间的流动人口提供了一种基本的安全感,为进入城镇的农村居民融入城市社会提供了基本条件,为德国城市化的稳定和谐高速增长提供了必不可少制度保障。社会保障措施“去掉了对帝国的最大咒骂,走出了向前迈进的第一步”。

3、行政区合并,促进劳动力就地城市化

在德国城市化高速增长的过程中,德国城市人

口的增长主要来自三个方面:一是外部人口的流入,二是城市居民的自然增长,三是通过行政区合并而增加的人口。随着城市经济实力提升和辐射作用增强,城市地域不断向四周延伸,德国政府把大城市周围的小镇和农村合并到城市,使原来的农村变成城市的郊区,或者城市的一部分。虽然农村的地理位置没有改变,但是却使农村生产方式和生活方式城市化了。据统计,在1875—1905年间,在普鲁士85个城市的新增人口中,54.6%源于外部流入的人口,31%源于城市居民的自然增长,14.4%来自行政区的合并。通过行政区合并一方面增加了城市人口,扩大了城市范围;另一方面又促使城市附近的农业劳动力就地转移,加速了城市化进程。

表4:1871—1910年德国超过5万居民的85个城市行政区合并情况

时期	城市数量	面积增长 (K m ²)	并入行政区 增加的人口
1871—1880	20	95.2	70000
1881—1890	17	243.1	287000
1891—1900	34	413.5	705000
1901—1910	57	966.2	1025000

资料来源:李工真,《德意志道路—现代化进程研究》,武汉大学出版社,1997,第189页。

4、重视教育培训和科学技术进步

德国在其工业化和城市化发展过程中十分重视教育问题。

在基础教育方面,德国在1903年通过了《童工法》,该法明文规定:6—14岁的青少年必须接受最基本的义务教育,之后才能够进入工厂就业。德国的义务教育由国家和地方政府双方共同承担。为了提高教学质量,德国规定所有的教师必须经过国家有关主管机构委任,并且制订了一整套严格的教师选用和考核制度。同时将所有的教师都纳入公务员系统进行管理,从而维护和提高了教师的社会地位,使教师受到全社会的普遍尊重。

成人教育是德国教育体系的重要组成部分。当时,为了满足工业化发展的需要,各个城市积极创办各种职业学校,收费低廉,被证明贫困的求学者可以享受免费教育。德国采用的是双轨制的职业教育,其形式独特,实效好。学员在政府创办的职业学校里学习理论知识,然后到相应的工厂或者企业中进行实践培训,这样既避免了理论脱离实际,又可以减轻国家的负担(实践课程经费由企业承担),由于是具有针对性的培训,大幅度提高了培训后的就业率。

早在19世纪,德国就非常重视新兴领域的科

学研究与技术创新,每年在研究与开发上都给予很多的财政支持,使得德国很快就拥有了一大批富于创新能力的科学技术人才。在1900年,德国最大的6家化学公司,雇佣了各类科学家650人,而同期英国化学工业的前6大企业才雇佣不到40名科学家。重视教育与培训,重视人才,重视科学技术进步与创新,正是欧洲后发国家德国快速崛起的重要经验。

德国政府通过上述一系列制度变革和创新构建了城市化高速增长的制度框架,较为成功地解决了城市化进程中所出现的社会矛盾,从而保证了经济的高速稳定增长。在此期间德国国内生产总值和人均国内生产总值的增长速度均高于英、法等国(见图1),1871年德国国内生产总值仅为法国的60%,到1910年其国内生产总值达1286.8亿美元,超过法国成为欧洲第二大经济强国,同时其人均国内生产总值也由1871年的1891美元增加,以及1910年的3527美元。随着先进的、公平的公共服务体系的完善和人民生活质量的提高,当时德国的所有阶层都表现出来的一种普遍的满足感,整个社会处于一种幸福安宁状态。

三、德国城市化过程中政府作用对我们的启示

目前我国已进入城市化快速推进阶段,城市化在推动经济社会转型的同时也产生了类似德国当年曾出现过的社会问题,诸如流动人口的居住问题、教育问题以及农村居民的社会保障等等。如何在城市化快速推进过程中及时解决所出现各种社会矛盾,德国政府的做法给我们提供了有益的启示:

第一,工业化和城市化相伴相随,企业家是推进工业化的主体,而政府是推进城市化的主体。在城市化的过程中,政府的主要职能是解决工业化过程中产生的诸多社会问题,包括住宅问题、失业问题、疾病问题以及教育问题,建立规范的社会保障制度,为社会平稳运行创造条件。

第二,流动人口是城市化过程的必然现象,城市化过程中的一切政策都应该有利于流动人口在城市中相对稳定地就业和生活。否则,越来越多的流动人口长期不被城市接纳,长期在农村与城市之间徘徊,只会造成多种社会问题的积累,甚至于为社会发展带来极大的隐患。因此,在城市化高速增长的过程中,需要直面流动人口问题,通过经济发展和制度创新积极地解决问题,才有可能使进入城

市的农民逐渐在城市中稳定下来,完成中国的城市化过程。

第三,必须适应经济社会发展的需要构建政府职能框架。随着国家由工业化初期阶段进入中期阶段,城市化进程开始明显加速,大量的农村人口涌入城市,经济社会结构发生转型,原有的政府职能框架已不能满足经济社会发展的需要。此时,政府需要适时构建新的政府职能体系,正确引导经济社会发展的方向,着力解决突出的社会问题,提高公共服务质量,营造良好的经济发展环境。

[参考文献]

- [1] 申晓英. 城市化与社会变迁[J]. 德国研究. 2004,(2).
[2] Wolfgang Kollmann. The Process of Urbanization in

Germany at the Height of the Industrialization Period [J]. Journal of Contemporary History, 1969, (03).

- [3] 肖辉英. 德国的城市化、人口流动与经济发展[J]. 世界历史, 1997, (05).
[4] 李工真. 德意志道路—现代化进程研究[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1997.
[5] 李义. 试论近代晚期欧洲的社会保障制度[J]. 史学月刊, 1997, (4).
[6] 刑来顺. 德国工业化时期的城市化及其特点[J]. 首都师范大学学报, 2005, (6).
[7] 王章辉等. 欧美农村劳动力转移与城市化[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 1999.
[8] 科佩尔·S·平森. 德国近现代史[M]. 北京: 商务印书馆, 1987.

(责任编辑:朱德东)

The function of Reich Government at the height of the urbanization period and its enlightenment

CHEN Bing—xin, YE Yu—min

(Institute of Regional and Urban Economics, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: During 1871—1910, Germany was at the height of the urbanization period, Germany's economic and social structure had the remarkable change, meanwhile, a lot of social problems emerged. According to these problems, Reich Government took the measures timely to make a series of reform and innovation in the aspects of residence, social security, education and so on, so that the urbanization of Germany had been successfully promoted.

Keywords: Germany; rapid urbanization; role of a government